

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Landasan Teori

2.1.1. Kebijakan Publik

Kebijakan Publik merupakan suatu aturan-aturan yang dibuat oleh pemerintah dan merupakan bagian dari keputusan politik untuk mengatasi berbagai persoalan dan isu-isu yang ada dan berkembang di masyarakat. Kebijakan publik juga merupakan keputusan yang dibuat oleh pemerintah untuk melakukan pilihan tindakan tertentu untuk tidak melakukan sesuatu maupun untuk melakukan tindakan tertentu. Dalam kehidupan masyarakat yang ada di wilayah hukum suatu negara sering terjadi berbagai permasalahan. Negara yang memegang penuh tanggungjawab pada kehidupan rakyatnya harus mampu menyelesaikan permasalahan-permasalahan tersebut. Kebijakan publik yang dibuat dan dikeluarkan oleh negara diharapkan dapat menjadi solusi akan permasalahan-permasalahan tersebut.

Menurut Thomas R. Dye dalam Winarno (2012) bahwa kebijakan publik adalah apapun yang tidak dilakukan maupun yang dilakukan oleh pemerintah. Pengertian yang diberikan Dye ini memiliki ruang lingkup yang sangat luas. Selain itu, kajiannya yang hanya terfokus pada negara sebagai pokok kajian.

Carl Friedrich (1963) mendefinisikan,

”kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu”.

2.1.1.1. Proses-Proses Pembuatan Kebijakan

Menurut Dunn (2000) analisis kebijakan adalah suatu aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan di dalam proses kebijakan. Proses pembuatan analisis kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling tergantung, yaitu:

1. Penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Pada akhirnya beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali dan beberapa yang lain pembahasan untuk masalah tersebut ditunda untuk waktu yang lama.

2. Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berbagai dari berbagai alternatif yang ada.

3. Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

4. Implementasi Kebijakan

Program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun nenerapa yang lain mungkin akan ditentang.

5. Penilaian Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang telah dibuat mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memperbaiki masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang manjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

2.1.2. Implementasi Kebijakan Publik

Konsep implementasi berasal dari bahasa inggris yaitu *to implement*. Menurut Webster dalam Wahab (2004) *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).

Pengertian implementasi selain menurut Webster tersebut dijelaskan juga menurut Van Meter dan Van Horn (1975) bahwa implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Definisi lain juga diutarakan oleh Mazmanian dan Sabatier (1983) yang menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan bahwa hakikat utama implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Berdasarkan beberapa definisi yang disampaikan para ahli di atas, disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dengan harapan akan memperoleh suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dari suatu kebijakan itu sendiri.

2.1.2.1. Model Implementasi Kebijakan Publik

Untuk mengkaji lebih baik suatu implementasi kebijakan publik maka perlu diketahui variabel dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Untuk itu, diperlukan suatu model kebijakan guna menyederhanakan pemahaman konsep suatu implementasi kebijakan. Terdapat banyak model yang dapat dipakai untuk menganalisis sebuah implementasi kebijakan. Pada bagian ini akan dijelaskan model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George Edward III (1980),

model implementasi Van Meter dan Van Horn dan model implementasi kebijakan Merilee S. Grindle.

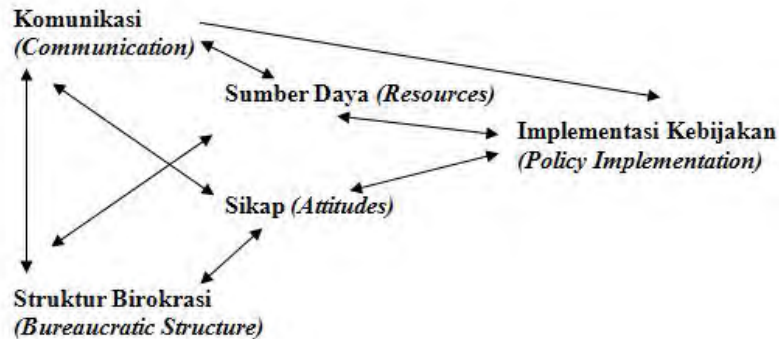
1. Model Implementasi Kebijakan George Edward III

Edward melihat implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut perlu ditampilkan guna mengetahui bagaimana pengaruh faktor-faktor tersebut terhadap implementasi. Oleh karena itu, Edward menegaskan bahwa dalam studi implementasi terlebih dahulu harus diajukan dua pertanyaan pokok yaitu:

- 1) Apakah yang menjadi prasyarat bagi implementasi kebijakan?
- 2) Apakah yang menjadi faktor utama dalam keberhasilan implementasi kebijakan?

Guna menjawab pertanyaan tersebut, Edward mengajukan empat faktor yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan yaitu faktor *communication*, *resources*, *disposition*, dan *bureaucratic structure* (Winarno, 2002).

Gambar 2.1. Model kebijakan George Edward III



Sumber: www.kertyawitaradya.wordpress.com, diakses pada 12 Juni 2015

a. Komunikasi (*Communication*)

Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Sementara itu, komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy makers*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*).

Informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (*target group*) kebijakan, sehingga pelaku kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal apa saja yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, agar proses implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri.

Komunikasi dalam implementasi kebijakan mencakup beberapa dimensi penting yaitu transformasi informasi (*transimisi*), kejelasan informasi (*clarity*) dan konsistensi informasi (*consistency*). Dimensi transformasi menghendaki agar informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang terkait. Dimensi kejelasan menghendaki agar

informasi yang jelas dan mudah dipahami, selain itu untuk menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Sedangkan dimensi konsistensi menghendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait.

b. Sumber Daya (*Resources*)

Sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Edward III mengemukakan bahwa: bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan serta bagaimanapun pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melaksanakan kebijakan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif.

Sumber daya di sini berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan yang dijelaskan sebagai berikut :

1) Sumber Daya Manusia (*Staff*)

Implementasi kebijakan tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan dari sumber daya manusia yang cukup kualitas dan kuantitasnya. Kualitas sumber daya manusia berkaitan dengan keterampilan, dedikasi, profesionalitas, dan kompetensi di bidangnya, sedangkan kuantitas berkaitan dengan jumlah sumber daya manusia apakah sudah cukup untuk

melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya manusia sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi, sebab tanpa sumber daya manusia yang kehandalan sumber daya manusia, implementasi kebijakan akan berjalan lambat.

2) Anggaran (*Budgetary*)

Dalam implementasi kebijakan, anggaran berkaitan dengan kecukupan modal atau investasi atas suatu program atau kebijakan untuk menjamin terlaksananya kebijakan, sebab tanpa dukungan anggaran yang memadai, kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif dalam mencapai tujuan dan sasaran.

3) Fasilitas (*Facility*)

Fasilitas atau sarana dan prasarana merupakan salah satu faktor yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Pengadaan fasilitas yang layak, seperti gedung, tanah dan peralatan perkantoran akan menunjang dalam keberhasilan implementasi suatu program atau kebijakan.

4) Informasi dan Kewenangan (*Information and Authority*)

Informasi juga menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan, terutama informasi yang relevan dan cukup terkait bagaimana mengimplementasikan suatu kebijakan. Sementara wewenang berperan penting terutama untuk meyakinkan dan menjamin bahwa kebijakan yang dilaksanakan sesuai dengan yang dikehendaki.

c. Disposisi (*Disposition*)

Kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran. Karakter penting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan misalnya kejujuran dan komitmen yang tinggi. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam asa program yang telah digariskan, sedangkan komitmen yang tinggi dari pelaksana kebijakan akan membuat mereka selalu antusias dalam melaksanakan tugas, wewenang, fungsi, dan tanggung jawab sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.

Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.

d. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

Struktur organisasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat *standard operational procedures* (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan.

Aspek kedua adalah struktur birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

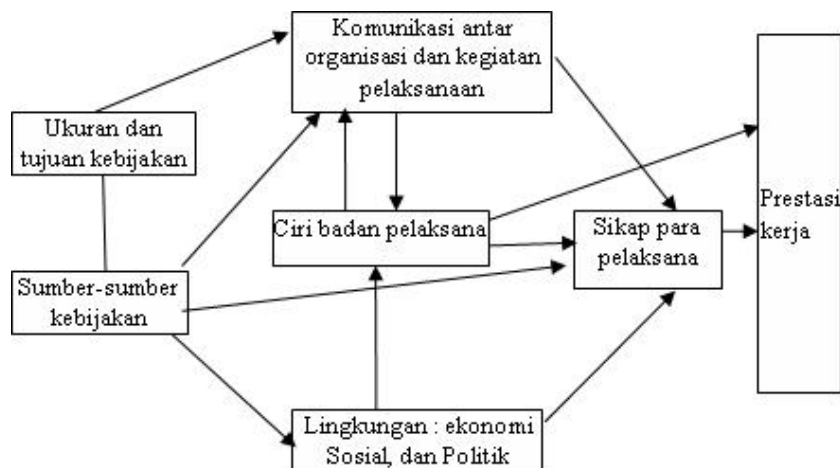
2. Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn

Model implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn menetapkan beberapa variabel yang diyakini dapat mempengaruhi implementasi dan kinerja kebijakan (Indiahono, 2009). Beberapa variabel yang terdapat dalam model Van Meter dan Van Horn adalah sebagai berikut:

- a. Standar dan sasaran kebijakan, standar dan sasaran kebijakan pada dasarnya adalah apa yang hendak dicapai oleh program atau kebijakan, baik yang berwujud maupun tidak, jangka pendek, menengah atau panjang. Kejelasan dan sasaran kebijakan harus dapat dilihat secara spesifik sehingga di akhir program dapat diketahui keberhasilan atau kegagalan dari kebijakan atau program yang dilaksanakan.
- b. Kinerja kebijakan merupakan penilaian terhadap pencapaian standard dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan di awal.
- c. Sumber daya menunjuk kepada seberapa besar dukungan finansial dan sumber daya manusia untuk melaksanakan program atau kebijakan. Hal sulit yang terjadi adalah berapa nilai sumber daya (baik finansial maupun manusia) untuk menghasilkan implementasi kebijakan dengan kinerja baik. Evaluasi program/kebijakan seharusnya dapat menjelaskan nilai yang efisien.

- d. Komunikasi antar badan pelaksana, menunjuk kepada mekanisme prosedur yang dicanangkan untuk mencapai sasaran dan tujuan program. Komunikasi ini harus ditetapkan sebagai acuan, misalnya: seberapa sering rapat rutin akan diadakan, tempat dan waktu. Komunikasi antar organisasi juga menunjuk adanya tuntutan saling dukung antar institusi yang berkaitan dengan program/kebijakan.
- e. Karakteristik badan pelaksana, menunjuk seberapa besar daya dukung struktur organisasi, nilai-nilai yang berkembang, hubungan dan komunikasi yang terjadi di internal birokrasi.
- f. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik, menunjuk bahwa lingkungan dalam ranah implementasi dapat mempengaruhi kesuksesan implementasi itu sendiri.
- g. Sikap pelaksana, menunjuk bahwa sikap pelaksana menjadi variable penting dalam implementasi kebijakan. Seberapa demokratis, antusias dan responsif terhadap kelompok sasaran dan lingkungan dapat menjadi bagian dari sikap pelaksana ini.

Gambar 2.2 Model Kebijakan Van Meter dan Van Horn



Sumber: www.kertyawitaradya.wordpress.com, diakses pada 12 Juni 2015

Model dari Van Meter dan Van Horn (1975) ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan merupakan model yang sangat kompleks, dimana satu variabel dapat mempengaruhi variabel yang lain seperti:

- Variabel sumber daya dapat mempengaruhi lingkungan sosial, ekonomi dan politik
- Variabel sumber daya juga dapat mempengaruhi komunikasi antar badan pelaksana
- Variabel lingkungan sosial, ekonomi dan politik dapat mempengaruhi karakteristik badan pelaksana
- Variabel lingkungan sosial, ekonomi dan politik dapat mempengaruhi sikap badan pelaksana
- Variabel lingkungan sosial, ekonomi dan politik dapat mempengaruhi kinerja kebijakan
- Komunikasi antar badan pelaksana memiliki hubungan yang saling mempengaruhi dengan karakteristik badan pelaksana
- Komunikasi antar badan pelaksana dapat mempengaruhi sikap pelaksana
- Karakteristik badan pelaksana dapat mempengaruhi sikap pelaksana
- Karakteristik badan pelaksana juga dapat mempengaruhi kinerja kebijakan secara langsung

3. Model Implementasi Merilee S. Grindle

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle dipengaruhi dua variabel besar, yakni:

1. Variable isi kebijakan (*content of policy*) mencakup:

- Seberapa mana kepentingan kelompok sasaran atau target grup termuat dalam isi kebijakan
- Jenis manfaat yang diterima oleh target grup
- Seberapa mana perubahan yang diinginkan dari suatu kebijakan
- Apakah letak suatu program sudah tepat
- Apakah suatu kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci
- Apakah suatu program didukung oleh sumber daya yang memadai

2. Variable lingkungan kebijakan mencakup:

- Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan.
- Karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa
- Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran (Subarsono, 2005)

Gambar 2.3. Model Kebijakan Merillee S.Grindle



Sumber: www.kertyawitaradya.wordpress.com, diakses pada 12 Juni 2015

2.1.2.2. Model Implementasi Kebijakan Yang Digunakan Dalam Penelitian

Ini

Dari berbagai model yang dikemukakan oleh para ahli di atas terdapat variabel-variabel yang dapat digunakan untuk menentukan suatu kebijakan sudah berhasil diimplementasikan atau belum. Dalam penelitian ini peneliti melihat proses implementasi kebijakan dengan menggunakan lima variabel yaitu standar dan sasaran kebijakan, disposisi implementor, komunikasi, struktur birokrasi, dan sumber daya. Peneliti merasa kelima variabel tersebut akan mampu menjawab permasalahan yang ingin diketahui oleh peneliti terkait dengan bagian kelembagaan dalam pelaksanaan kebijakan.

1. Standar dan sasaran kebijakan

Peneliti menggunakan variabel standar dan sasaran kebijakan untuk mengetahui apa yang hendak dicapai oleh program atau kebijakan, baik yang berwujud maupun tidak, jangka pendek, menengah atau panjang. Kejelasan dan sasaran kebijakan harus dapat dilihat secara spesifik sehingga di akhir program dapat diketahui keberhasilan atau kegagalan dari kebijakan atau program yang dilaksanakan.

2. Disposisi implementor

Variabel disposisi implementor digunakan untuk mengetahui sikap dan pemahaman implementor itu sendiri terhadap kebijakan yang ada.

3. Komunikasi

Variabel komunikasi digunakan untuk mengetahui komunikasi antar badan pelaksana dan juga komunikasi terhadap kelompok sasaran kebijakan.

4. Struktur birokrasi

Peneliti menggunakan variabel struktur birokrasi untuk mengetahui *standard operational procedures* (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan.

5. Sumber daya

Variabel sumber daya digunakan untuk mengetahui ketersediaan sumber daya di lingkungan implementor yang dapat mendukung pelaksanaan kebijakan. Sumber daya tersebut berupa sumber daya manusia, sumber daya financial (anggaran) dan fasilitas pendukung.

2.1.3. Isu Perdagangan Manusia (Trafiking)

Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 49/166 mendefinisikan istilah trafiking sebagai: suatu perkumpulan gelap oleh beberapa orang di lintas nasional dan perbatasan internasional, sebagian besar berasal dari negara-negara yang berkembang dengan perubahan ekonominya, dengan tujuan akhir memaksa wanita dan anak-anak perempuan bekerja di bidang seksual dan penindasan ekonomis dan dalam keadaan eksploitasi untuk kepentingan agen, penyalur, dan sindikat kejahatan, sebagaimana kejahatan ilegal lainnya yang berhubungan dengan perdagangan seperti pembantu rumah tangga, perkawinan palsu, pekerjaan gelap, dan adopsi. *Global Alliance Against Traffic in Women* (GAATW) mendefinisikan istilah trafiking sebagai: semua usaha atau tindakan yang berkaitan dengan perekrutan, pembelian, penjualan, transfer, pengiriman atau penerimaan seseorang

dengan menggunakan penipuan atau tekanan, termasuk penggunaan ancaman kekerasan atau penyalahgunaan kekuasaan atas lilitan hutang dengan tujuan untuk menempatkan atau menahan orang tersebut, baik dibayar atau tidak, untuk kerja yang tidak diinginkan (domestik seksual atau reproduktif) dalam kerja paksa atau dalam kondisi perbudakan, dalam suatu lingkungan lain dari tempat dimana orang itu tinggal pada waktu penipuan, tekanan atau lilitan hutang pertama kali.

Dalam Rahman (2011 : 55) bahwasannya pada bulan Desember 2003 PBB untuk pertama kalinya mendefinisikan perdagangan manusia (human trafiking) sebagai penyerahan, pengangkutan, pemindahan, menyembunyikan, atau penerimaan manusia sebagai ancaman atau penggunaan kekerasan atau bentuk lain dari paksaan dari penculikan, penipuan, penyiksaan (penyalahgunaan kekuasaan) atau posisi memberi atau menerima pembayaran atau keuntungan untuk mendapatkan persetujuan mengontrol orang lain dengan tujuan eksploitasi.

Trafiking juga diartikan sebagai kegiatan mencari, mengirim, memindahkan, menampung atau menerima tenaga kerja dengan ancaman, kekerasan atau bentuk-bentuk pemaksaan lainnya, dengan cara menipu, memperdaya (termasuk membujuk dan mengiming-imingi) korban, menyalahgunakan kekuasaan/wewenang atau memanfaatkan ketidaktahuan, keingintahuan, ketidakberdayaan, kepolosan dan tidak adanya perlindungan terhadap korban, atau dengan memberikan atau menerima pembayaran atau imbalan untuk mendapat izin/persetujuan dari orang tua, wali, atau orang lain yang mempunyai wewenang atas diri korban dengan tujuan untuk mengisap atau memeras tenaga (mengeksplorasi) korban (Irwanto, 2001).

Dari definisi diatas dapat disimpulkan:

- a. Pengertian trafiking mencakup kegiatan pengiriman tenaga kerja, yaitu kegiatan memindahkan atau mengeluarkan seseorang dari lingkungan tempat tinggalnya atau sanak keluarga. Tetapi pengiriman tenaga kerja yang dimaksud disini tidak harus atau tidak selalu berarti pengiriman ke luar negeri.
- b. Meskipun trafiking dilakukan atas izin tenaga kerja yang bersangkutan, izin tersebut sama sekali tidak menjadi relevan (tidak dapat digunakan sebagai alasan untuk membenarkan trafiking tersebut) apabila terjadi penyalahgunaan atau apabila korban berada dalam posisi tidak berdaya (misalnya karena terjerat hutang), terdesak oleh kebutuhan ekonomi (misalnya membiayai orang tua yang sakit), dibuat percaya bahwa dirinya tidak mempunyai pilihan pekerjaan lain, ditipu, atau diperdaya.
- c. Tujuan trafiking adalah eksploitasi, terutama eksploitasi tenaga kerja (dengan memeras habis-habisan tenaga yang dipekerjakan) dan eksploitasi seksual (dengan memanfaatkan atau menjual kemudahan, kemolekan tubuh, serta daya tarik seks yang dimiliki tenaga kerja yang bersangkutan dalam transaksi seks).

Trafiking manusia untuk berbagai tujuan, telah berlangsung cukup lama sejak dahulu kala hingga sekarang, dari kerajaan Jawa yang membentuk landasan bagi perkembangan perdagangan perempuan dengan meletakkan mereka sebagai barang dagangan untuk memenuhi nafsu lelaki dengan menunjukkan adanya kekuasaan dan kemakmuran. Kegiatan ini berkembang menjadi lebih terorganisir

pada masa penjajahan Belanda dan Jepang. Bahkan kini kegiatan tersebut tidak semakin menyusut justru semakin marak.

Tujuan trafiking di Indonesia adalah perdagangan antar daerah/antar pulau dan antar negara. Indonesia adalah negara kepulauan yang mempunyai ribuan pulau-pulau dan bermacam suku-suku, sehingga sangat memudahkan terjadinya trafiking dalam lingkup domestik, dari beberapa provinsi dimana kasus trafiking domestik terjadi, tempat-tempat wisata yang berbatasan dengan negara lain seperti Sumatera Utara, Riau, Kalimantan Barat, Sulawesi Utara, Jakarta, Bali, dan Jawa Timur sebagai tujuan.

2.1.3.1. Faktor-Faktor Penyebab Terjadinya Perdagangan Manusia

Banyak faktor yang mendorong orang terlibat dalam perdagangan manusia, diantaranya adalah:

- a. Trafiking merupakan bisnis yang menguntungkan. Dari industri seks diperkirakan Indonesia menerima 1,2 – 3,3 milyar USD tiap tahunnya. Hal ini menyebabkan kejahatan internasional terorganisir menjadi prostitusi internasional dan jaringan perdagangan manusia sebagai focus utama kegiatannya.
- b. Kemiskinan telah mendorong anak-anak tidak sekolah sehingga kesempatan untuk memiliki keterampilan kejuruan serta kesempatan kerja menyusut. Seks komersial kemudian menjadi sumber nafkah yang mudah untuk mengatasi masalah pembiayaan hidup. Kemiskinan pula yang mendorong anak dan ibu sebagai tenaga kerja wanita, yang dapat

menyebabkan anak terlantar tanpa perlindungan sehingga berisiko menjadi korban.

- c. Keinginan untuk hidup lebih layak, tetapi dengan kemampuan yang minim dan kurang mengetahui informasi pasar kerja, menyebabkan mereka terjebak dalam lilitan hutang para penyalur tenaga kerja dan mendorong mereka masuk dalam dunia prostitusi.
- d. Konsumerisme merupakan faktor yang menjerat gaya hidup anak remaja, sehingga mendorong mereka memasuki dunia pelacuran secara dini. Akibat konsumerisme, berkembanglah kebutuhan untuk mencari uang banyak dengan cara mudah.
- e. Pengaruh sosial budaya seperti pernikahan muda yang rentan perceraian, yang mendorong anak untuk memasuki eksploitasi seksual komersial. Adanya kepercayaan bahwa hubungan seks dengan anak-anak secara homoseksual ataupun heteroseksual akan meningkatkan kekuatan magis seseorang atau membuat awet muda, telah membuat masyarakat melegitimasi kekerasan seksual dan bahkan memperkuatnya.
- f. Kebutuhan para majikan akan pekerja yang murah, penurut, mudah diatur dan mudah ditakut-takuti telah mendorong naiknya permintaan terhadap pekerja anak (pekerja jermal di Sumatera Utara, buruh pabrik/industri di kota-kota besar, di perkebunan, pekerja tambang permata di Kalimantan, perdagangan, dan perusahaan penangkap ikan). Seringkali anak-anak bekerja dalam situasi yang tidak aman dan rawan kecelakaan.

- g. Perubahan struktur sosial yang diiringi oleh cepatnya industrialisasi/komersialisasi, telah meningkatkan jumlah keluarga menengah, sehingga meningkatkan kebutuhan akan perempuan dan anak untuk dipekerjakan sebagai pembantu rumah tangga.
- h. Kemajuan bisnis pariwisata di seluruh dunia yang juga menawarkan pariwisata seks, termasuk yang mendorong tingginya permintaan akan perempuan dan anak-anak untuk bisnis tersebut (Bariah, 2005).

2.1.4. Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Perdagangan (Trafiking) Perempuan dan Anak

Dalam Perda ini bahwa perdagangan perempuan dan anak merupakan tindakan yang bertentangan dengan harkat dan martabat manusia dan melanggar hak asasi manusia, dan mempunyai jaringan yang luas sehingga merupakan ancaman terhadap masyarakat, bangsa, dan Negara, serta terhadap norma-norma kehidupan yang dilandasi dengan penghormatan terhadap hak asasi manusia baik nasional maupun internasional, perempuan adalah penerus generasi bangsa yang merupakan makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Kuasa, untuk itu perlu dilindungi harga diri dan martabatnya, serta dijamin hak hidupnya untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan fitrah dan kodratnya, karena itu segala bentuk perlakuan yang mengganggu dan merusak hak-hak dasarnya dalam berbagai bentuk pemanfaatan dan eksploitasi yang tidak berperikemanusiaan harus segera dihentikan.

Hal-hal yang penting dalam Perda Nomor 6 Tahun 2004 yaitu:

1. Pasal 3 yaitu perda bertujuan untuk pencegahan, rehabilitasi dan reintegrasi perempuan dan anak korban perdagangan (trafiking).
2. Pasal 4 yaitu: perempuan yang akan bekerja di luar wilayah desa/kelurahan wajib memiliki Surat Izin Bekerja Perempuan (SIBP) yang dikeluarkan oleh Kepala Desa atau Lurah dan diadministrasikan oleh Camat setempat.
3. Pasal 11 yaitu: untuk pengefektifan dan menjamin pelaksanaan pencegahan perlu dibentuk gugus tugas Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan (Trafiking) Perempuan dan Anak (RANP3A).
4. Pasal 17 yaitu: masyarakat berhak memperoleh kesempatan seluas-luasnya untuk berperan serta membantu upaya pencegahan dan penghapusan perdagangan (trafiking) perempuan dan anak (Bariah, 2005).

Implementasi Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 6 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Perdagangan (Trafiking) Perempuan dan Anak ditindaklanjuti dengan Keputusan Bupati Deli Serdang Nomor 1086 Tahun 2006 tentang Pembentukan Keanggotaan Gugus Tugas Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan (Trafiking) Perempuan Anak (RANP3A) di Kabupaten Deli Serdang.

Berbicara tentang Implementasi Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 6 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Perdagangan (Trafiking) Perempuan dan Anak, hal pokok yang perlu di kemukakan adalah apa dan bagaimana konsep implementasi tersebut.

Didalam keanggotaan gugus tugas rencana aksi nasional penghapusan perdagangan (Trafiking) perempuan anak (RANP3A) dalam keputusan Bupati Deli Serdang yaitu :

- a. Mengawasi perusahaan – perusahaan atau tempat kerja dari kemungkinan terjadinya praktek trafiking perempuan dan anak.
- b. Menerima dan menindaklanjuti terhadap setiap laporan adanya praktek trafiking diperusahaan atau tempat kerja di wilayah kabupaten/kota.
- c. Mengadvokasi setiap tenaga kerja perempuan yang mengalami trafiking di perusahaan atau tempat kerja yang berada dalam wilayah kabupaten/ kota sesuai hukum serta menempatkan korban dalam pusat rehabilitasi perempuan korban trafiking.
- d. Mengadakan tuntutan hukum untuk atas nama perempuan korban trafiking terhadap perusahaan dan atau tempat kerja serta PJTKI dan Perantara pencari tempat kerja yang turut bertanggungjawab dalam penyaluran di perusahaan dan atau tempat kerja yang mempraktekan trafiking.